

# 关于全力推进我市脱贫人口持续增收的建议

中共昭通市委党校 张旭峰 李特 郭扬

党的二十大报告强调:“巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。”作为曾经的全国贫困人口最多、贫困程度最深、脱贫任务最重的地级市,守住不发生规模性返贫底线,成为了昭通当前一项十分重要的工作任务,事关农村和谐稳定与我市高质量跨越式发展大局。而如何守住不发生规模性返贫底线,最首要的就是脱贫人口的持续增收。

## 一、昭通脱贫人口持续增收的制约因素

### (一)不能外出的劳动力就业难

一是法定年龄外的“劳动力”仍然有就业需求。超过55岁的女性和超过60岁的男性,具有劳动意愿和劳动能力的仍占一部分。这部分群体由于受政策限制和自身劳动效能限制,规模企业不愿意吸纳,难以外出。而本地除了部分农业基地能少量吸纳外,再无其他岗位可以吸纳。二是部分劳动力受家庭限制(照顾小孩、老人及家庭),不能实现外出就业和就近脱身就业。三是部分无法外出但能脱身就业的群众大多缺乏一技之长,且眼高手低,工资领不到、低工资不愿领,更有甚者躺在政策上吃懒饭不愿劳动。

### (二)脱贫人口创业难

一是创业群众普遍存在缺资金、缺技术困难,经营效益不高。二是优惠政策落实不力,未能给创业群众提供足够的帮助。如创业担保贷款按政策要求,需要担保人,但大部分农民群众缺乏这方面的资源。三是缺少对创业群众的教育引导培训。现有的培训项目缺乏针对性,同质化严重,技术含量低,对市场的把控度低,市场竞争力弱。

(三)就近就业机会不多。我市产业发展上难以引进成熟型企业,大多是成长型企业。这些企业普遍规模较小,受制于资金不足、技术缺乏、市场变化以及区位、政策等因素,企业发展缓慢,效益不高,抗市场风险能力弱,吸纳劳动力的数量十分有限。一旦受市场或政策原因影响,企业效益下降,将直接导致用工人数裁减,影响群众就地就近就业。

(四)农村产业融合发展程度低。目前,我市农村发展第一产业仍占主导地

位,第二产业与第三产业不能有效嵌入第一产业,导致产业融合度低,增收难度大。农业产业链延伸短,大多集中在较低级别的生产加工中,销售渠道、仓储物流以及品牌建立滞后,大大影响实际价值的创造,导致农民参与度偏低,参与形式相对简单。休闲旅游农业、文化农业、研学一体等新的商业形式为人民群众津津乐道,但发展规模和质量仍存在不足。休闲旅游农业的内容几乎都是对饮食、参观、体验的追求,农业教育和乡土文化挖掘尚浅,缺乏创新和特色。

(五)集体经济带动增收能力不强。村级集体经济发展的项目大多还是以种、养为主,加工制造业少,没有服务业、高科技产业等。尤其地处偏远、资源匮乏的村,没有发展集体经济强有力的抓手,带动群众就业、增收效果欠佳,集体经济发展还面临一系列困难:一是运营不规范,大多实际由村委会主持经营,没有吸引其他主体专营,容易形成无序经营和“等靠要”思想;二是缺乏经济管理,农业技术实用人才;三是产出效益不明显,发展能力不足,主要依靠项目支撑;四是部分村民对集体经济发展前景尚在观望,参与度低。

(六)财产净收入体量少。与城镇居民相比,农村的土地、房屋等财产权利不完整、不明晰,束缚了财产权益的发挥。农民入股的集体经济大多处于投入阶段,集体收益分配尚有很大提升潜力。农民获得的收入用于支付家庭教育、医疗费用两项主要开支后,没有富余。目前常见的土地流转、房屋出租等能够产生财产性收益,但为数不多。

(七)转移性收入增长后劲不足。我市虽已脱贫摘帽,但已脱贫的多数人口仍属于低收入人群,还有少部分脱贫户对政策依赖程度较高。脱贫攻坚决战阶段采取了一系列强有力的举措,财政补贴力度及覆盖面达到历史峰值,提高了农民转移性收入份额。今后各项政策补贴力度可能减弱、速度也会放缓,部分产业扶贫项目分红到期,转移性收入增长预期不容乐观。

## 二、昭通促脱贫人口持续增收建议

(一)以增加家庭经营收入为主线,提高脱贫人口劳动生产率。一是通过加快培育新型农业经营主体、推进农业园区建设以及农业品牌培育与带动等举措,深入推进特色产业提质增效,着力巩固产业扶贫和产业增收的成效,确保在家的、有能力的农户都有1个以上稳定的当家产业。二是加快发展生态畜牧业。生态畜牧业是昭通农业发展的增长点,也是农民增收的主导产业。在稳定生猪生产的基础上,加大畜禽养殖结构调整力度,提高节粮型食草畜牧、小家畜比重,改变畜牧产业结构,发展畜牧业产业深加工,不断提高养殖比较效益。三是加快发展林业经济,促进生态文明建设和脱贫人口增收有机结合。针对昭通林业资源丰富和生态建设要求,要充分利用各地林业资源,大力发展林下经济和林下产业,重点加快竹子、花椒等基地建设,提高林产品在农民收入中的比重,发展林下养殖业和林下种植业,把禽类养殖和食用菌、中药材栽培作为调整畜牧业结构,发展特色林业经济的优选项目,进一步拓宽脱贫人口增收渠道。四是重点创新农产品产销对接,大力发展农村电商,拓宽农产品上行渠道,完善物流配套设施和农村配送服务体系,加强农村冷链物流建设,稳住和促进脱贫人口经营增收。

(二)以增加工资性收入为重点,促进脱贫人口就业创业。一是加强就业培训。定期开展企业用工需求调查,针对用人单位和市场劳动力需求缺口,积极组织农村富余劳动力技能技术培训和专项招聘会。创新培训形式,细化培训内容,把农业生产、病虫害防治、安全生产内容、电子商务操作等实用技术作为重点传授内容。加强培训载体建设,整合现有培训资源,充分发挥夜校、职校、技校等培训主体优势,以政府购买服务的方式提高培训质量。二是加大创业培训和扶持力度。提供创业培训、项目开发、融资服务等各项服务,积极推动农民创业增收,培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。形成一人创业带动多人创业、创业促进就业的良性就业循环。三是促进就地就业。鼓励有

条件的企业设置分散加工的居家式“加工车间”,组织不能外出的劳动力从事手工业、来料加工、农产品加工等劳动密集型产业,为农民群众在家就业创造条件。同时,针对大龄就业困难人员、零就业家庭成员等群体,大力开发乡村保洁员、乡村道路维护员、乡村公共安全管理、乡村公益设施管理等公益性岗位。四是加大对企业的扶持力度。对设立农业产业车间的企业,可按照规定享受创业贷款,实施工岗位补贴,同时结合本地市场需求,合理设置市场标准,通过本地自需订单撬动企业发展。

(三)提升农业产业化水平,拓宽脱贫人口增收渠道。一是培育壮大龙头企业。围绕昭通特色产业,加快龙头企业培育和产业发展,积极引导转化一批、扶持壮大一批、招商引资新一批、借助外力挂靠一批,形成大企业带小企业、主体项目配套项目、上下游产业配套的企业体系。二是扶持专业大户、家庭农场和农民专业合作社等新型经营主体,不断提高合作经济组织覆盖面、提高优势特色产业组织化程度,提高产业发展的科学化水平、提高经营能力和效益。三是着力引导龙头企业、专业合作社与农户建立紧密的利益联结机制,实现农民增收、企业发展、地方受益。四是加快发展农产品加工业和休闲农业。昭通农产品众多,质量上不去,效益就不会高,要切实抓好农产品品种、品质、品牌建设,提高商品率和市场竞争力。充分利用昭通独特的气候优势,大力发展乡村避暑休闲旅游,带动农业第二、三产业的发展,为脱贫人口增收开辟新的增长点。

(四)加强农业基础设施建设,为脱贫人口增收夯实根基。一是以美丽乡村建设为契机,加强“空心村”整治,用好城乡建设用地增减挂钩政策,积极建设新型农村社区,逐步完善农村水、电、路、信息等重点的基础设施。二是深入推进高标准农田建设,加强基本农田、滴灌、喷灌、排水和农机等现代农业设施,建立有效的农村基础设施后期管护机制,增强农业发展后劲。落实好农机购置与应用补贴政策,加快适应山地地形的中小

型农机推广。三是加快生态保护修复,立足各地气候特点、资源禀赋和产业基础,合理调整农村产业和土地利用结构,大力扶持特色产业和绿色产业发展。

(五)提高村级党组织效能,充分发挥村级党组织促农增收引领作用。一是围绕村级党组织和村委会,抓好思想意识和作风建设,深入推动基层党组织学习创新,加强同其他示范村和先进地区的交流,拓宽认识边界,提升管理能力。二是做好村干部待遇保障。充分调动村干部干事创业积极性,在合法、公开、合理的基础上,允许村干部在农村经济组织中获得合理报酬,激发广大农村党员干部的致富热情,更好地带动农民持续增收。

(六)努力增加财产收益。一是完善多元化生态补偿机制,加大重点生态功能区、重要水源地、自然保护区转移支付力度。二是维护农民生产要素权益,对农民闲置的承包地、宅基地、池塘,以及废弃场地等开展整理,引进或兴办经营项目,以转让出租、合作开发、作价入股、联合经营等方式进行流转,使闲置资源成为农民的经营性资产,助力农民增收。三是盘活闲置扶贫资产。对成熟、效益好或者有发展潜力的经营性资产,要着力提高市场化、规模化、标准化、品牌化水平。对存在经营管理难题的经营性项目资产,鼓励采取承包、托管、租赁、合作等方式落实运营主体,确定经营方式和期限,明确运营各方权利义务,做好风险防控。真正实现资产跟着能人走,能人跟着项目走,项目跟着市场走。

(七)深入开展移风易俗。针对一些农村地区存在的铺张浪费、大操大办、厚葬薄养等陈规陋习,要持续推进移风易俗,坚持法治、德治与自治相结合,坚持因地制宜、精准施策,通过宣传教育、示范引领、集中整治、建章立制,把不良风气压下去,把新风正气树起来。引导各村用好村规民约,充分发挥道德评议会、红白理事会、村民议事会的作用,推广操办婚事喜事“流程规约制、标准菜单制、礼堂准入制”等管理机制,在农村大兴勤俭节约之风、文明健康之风。

# 强化易地扶贫搬迁后续扶持的对策思考

中共昭通市委党校 张恩义 张正鑫 陈茂苑

易地扶贫搬迁是打赢脱贫攻坚战的“标志性工程”,有效解决了“一方水土养不活一方人”的窘境,是全面建成小康社会的必然要求,也是实现中国式现代化的根本前提。但“搬得出”不等于脱贫攻坚任务的终结,昭通如何强化“稳得住、能致富”的搬迁后续扶持,进一步巩固拓展易地扶贫搬迁的成果,切实使搬迁群众更好地融入和促进地方经济社会发展才是最终目标。

## 一、易地扶贫搬迁安置点后续发展具体措施

1. 完善制度保障。根据国家部委和省级部门关于做好后续扶持工作进一步巩固易地扶贫搬迁脱贫成效的部署要求,结合昭通实际,印发《昭通市巩固易地扶贫搬迁脱贫成效实施意见》等系列文件,实行“点长”制推动易地扶贫搬迁后续扶持,坚持上下联动形成工作整体合力,推动易地扶贫搬迁后续扶持取得实效。

2. “两业”促增收。一是培育产业挖掘发展潜力。立足各安置区(点)资源优势,因地制宜发展特色产业,按照“大产业+新主体+新平台”发展思路,采取“龙头企业+合作社+集体经济+搬迁群众”联动发展模式,建立利益联结机制,让产业发展红利惠及更多搬迁群众。二是保障就业激发内生动力。坚持把“稳就业”作为后续扶持工作的重中之重,在800人以上安置点建立30个创业就业服务站,建立到楼栋、到户、到人的高度组织化转移就业联系机制,推动易地扶贫搬迁劳动力实现充分就业、稳定增收。

3. 党建引领基层治理。一是创新形成五级网格化服务管理体系。坚持以党建为引领,在9个万人以上安置区成立党工委,新设立3个街道办事处,在800人以上安置点成立111个党组织、组建44个社区、配备社区干部537名,设置楼栋长918名,构建了“街道、社区、片区、楼栋、住户”五级网格化服务管理体系,有效破解社区治理中的难点、堵点、痛点,稳步提升搬迁群众的获得感、幸福感、安全感。二是提升公共服务能力。不断完善提升安置区(点)配套基础设施、公共服务设施,进一步优化公共服务,坚持把“我为群众办实事”贯穿工作始终,以集中宣讲、化解矛盾纠纷、解决发展难题等方式为民办实事。

4. 示范创建树标杆。围绕“配套兼顾远景、经济显著增长、民生保障到位、社会和谐稳定、社区治理有效、群众高度认可”目标,深入推进“各具特色、宜居宜业、和谐稳定”的万人以上安置区脱贫致富示范标杆打造工作,科学制定创建标准,明确36条创建指标,并将万人以上安置区后续扶持工作纳入全市年度目标综合考核。力争到2025年,安置区示范创建全面完成,成为全市巩固脱贫成果、接续乡村振兴的示范样板。

## 二、易地扶贫搬迁后续发展的问题

1. 生产生活方式转变导致生计适应困难。虽然政府、企业、扶贫车间为搬迁群众提供了很多就业岗位,但部分年龄大、身体差、文化素质弱的群众无法在迁入地找到工作。再加上日常消费支出大幅度提升,加剧了搬迁群众心理上的不安,影响到他们对环境的适应。

2. 自身能力不足,后续发展困难。一方面,搬迁群众多数来自贫困程度深的农村地区,受地理因素和经济因素的影响,他们普遍受教育程度不高,仅掌握传统的农耕技术。另一方面,“输血式扶贫”使贫困群众感受到党和国家的关怀,也加重了部分群众“等、靠、要”的思想,甚至加重了对政府的依赖程度。这部分人徘徊在脱贫的临界点,稍有变故就会返贫。

3. 产业发展困难产生后续生计困难。昭通市地处乌蒙山片区,97%的国土是山区半山区,集中安置区在土地征用、基础设施建设等方面建设成本高,用于后续产业发展的资金有限,导致产业投资心有余而力不足。扶贫车间对安置群众就业发挥关键作用,但仍有突出矛盾亟待解决,主要体现在入驻扶贫车间的企业数量较少、规模小,大多是小微型企业,吸纳劳动力有限、支付报酬不高,提供岗位的种类不多,选择余地小。

4. 社会力量参与不足影响后续扶持效率。一方面,易地扶贫搬迁群众没有形成良好的自治习惯,社区综合治理参与度极低。在调查问卷中,部分易地扶贫搬迁群众不清楚自己拥有的自治权利,大部分

情况下只参与社区事务的实施过程,很少参与社区事务的决策、管理和监督过程。另一方面,后续扶持的参与主体众多,但由于缺乏有效的协调合作,导致扶持资源、扶持项目、扶持队伍等较为分散,帮扶质量和水平有待提升,各种帮扶资源有待整合。

## 三、易地扶贫搬迁后续扶持的对策建议

(一)重塑易地扶贫搬迁移民社会适应网络

1. 提高安置区(点)群众心理适应能力,真正适应新生活。一是关注安置区(点)失业的群体,帮助他们培养和树立积极心态,提高“自我效能感”,改善自我认识和提高就业信心,为易地搬迁群众传递更多正能量,进一步促进易地扶贫搬迁群众的心理融入。二是对安置区(点)工作人员以及楼栋长等进行心理培训,让其掌握一定的心理咨询知识,经常对安置区(点)社区易地搬迁群众等关注并进行开导。

2. 保障并提升群众参与社区政治生活的能力。社区需要积极动员和鼓励群众参与到社区生活中,行使选举权与被选举权,参与社区公共文化生活等的权利。同时,分阶段提升易地扶贫搬迁群众政治参与能力和参与感。如:对年迈的老人积极参与到社区居民议事会议等活动;而适龄儿童则可以通过政治知识的学习,从小培养他们的使命感,对中青年群众则通过座谈会、党员大会等提高其政治认知水平,改变对政治事务参与的态度,鼓励他们积极参与到政治活动中来。

(二)提升易地扶贫搬迁群众自身发展能力

1. 强化就业帮扶,组织搬迁群众积极就业。把易地扶贫搬迁劳动力转移就业作为易地扶贫搬迁后续扶持的关键持续推进,有力落实。一是筛选优质岗位向易地扶贫搬迁群众有针对性地推送。建立健全劳务对接机制,加强与对外主要劳务输入地相关部门、企业用工对接,依托各类就业服务机构,收集筛选当地企业用工信息,及时精准向易地搬迁群众推送优质岗位。二是加强人才合作与巩固劳务协作,实现群众共同富裕既管当前又管长远。大力实施“引进来、走出去”战略,把

人才合作与劳务协作作为易地搬迁群众增收致富的重要举措,通过支教、支农的专业团队到安置区开展“传、帮、带”,为后续扶持注入强劲动力;通过劳务协作对搬迁群众提供就业信息、创业指导、权益维护等综合性服务,搭建起从培训到就业的“直通车”。

2. 大力挖掘本地岗位,提供更多就近就业机会。一是优化营商环境,加大吸引优质企业落地昭通,增加就近就业机会。充分利用东西部协作机制,以产业链招商、以商招商、引老乡回故乡等招商方式,积极鼓励和主动对接客商来(回)昭通投资兴业,增加本地就业岗位供给。二是精准盘活现有产业用工需求,同等条件下优先培训和推荐搬迁群众就业。三是合理开发公益性岗位,实现兜底安置就业。合理设置公益岗位,优先安排为弱劳动力、半劳动力提供保洁、保安等就业援助。

3. 开展“技能提升行动”,提高劳动力的能力素质。结合培训推荐就业岗位,不断提高培训后就业率,促进易地扶贫搬迁劳动力通过培训实现就业创业。一是结合企业岗位需求和搬迁群众既有能力及学习能力,开展订单式培训、定向培训、个性化培训,拓宽搬迁群众获得技能的渠道。二是坚持扶智、扶志、扶技“同轨”,在规模较大的安置区(如靖安、卯家湾等)周围建立就业创业技能培训基地,通过中高级专业知识学习和多元化技能培训,增强易地扶贫搬迁居民在劳务市场的竞争能力。

(三)壮大基础产业及特色产业促进可持续发展

1. 培育特色产业集群,提升产业发展质量。一是培大育强、打造高质量“强企方阵”。坚持把着力点放在实体经济上,全力以赴拼经济、拼发展,依托安置区已建成的蔬菜和食用菌大棚等产业基地,培育壮大优势产业,在安置区新建配套产业园区、农产品仓储保鲜冷链基地,着力解决产业链、物流链等制约,构建安全、环保、信息等服务体系,增强园区项目承载力和吸引力。二是品牌兴农、激活安置区发展新动能。紧紧围绕天麻、竹子、花椒等优势产业,大力实施品牌兴农战略,逐步培育发展了一批“名、特、新、优”农产

品,有力地推动特色效益农业的发展,促进农业增效和农民增收。鼓励有条件的大型安置区发展景观农业、观光体验、文化休闲、健康养生等新型业态。

2. 加大招商引资力度,完善产业布局。一是坚持以商招商、亲情招商。依托安置区扶贫车间标准化厂房、现有产业优势等资源,加强东西部协作、沪昭协作的资源、要素、人才对接,争取有市场竞争优势的技术型、数字型等企业落户昭通。利用春节等节日,开展“返故乡、建家乡”活动,推动创业回乡、项目回迁、资金回流。二是严格落实招商机制。立足昭通资源禀赋,通过招商引资做优做强主导产业、改造提升传统产业。三是牢固树立服务意识。持续深化“放管服”改革,大力实施投资项目审批代办、政策集成直达快享、数字企常态对接等服务,当好企业的服务员。

(四)鼓励多元主体参与易地扶贫搬迁后续扶持

1. 加大多元主体参与后续扶持的动员力度。政府应支持企业、社会组织、易地扶贫搬迁群众等多元主体参与后续扶持,实现解决问题的方式由被动单一转变成主动多元,更好地帮助易地搬迁群众生产生活。通过政策鼓励、需求调查、物质支持等多种方式,建立一支高素质的宣传队伍,保证有充足的工作人员进行宣传动员,使多元主体积极参与到后续扶持中来。鼓励企业参与到易地扶贫搬迁社区建设中来,可以给予资金、技术、就业岗位等的支持,鼓励社会组织给予心理辅导、组织活动、专业社工人才的支持,专业社工人才对于组织活动的效果、活动的针对性把握得好,有利于易地扶贫搬迁群众更快融入社区。鼓励社会各界爱心人士、群团组织给予资金、技术、专业人才的支持。

2. 强化多元主体的协同合作。一方面,成立后续扶持联动小组,负责与企业、社会组织、搬迁群众等不同主体进行对接,统一安排部署,最终形成在政府引导下多元主体协同合作的后续扶持格局。另一方面,建立多元主体参与后续扶持的信息服务平台,动态记录各种后续扶持资源的数量、流向、需求等,提高社会资源配置的使用效率。